

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston oikeuskanslerista. Nykyinen valtioneuvoston oikeuskansleria koskeva asetuksentasoinen sääntely ehdotetaan nostettavaksi pääosin lain tasolle. Uusi laki sisältäisi perustuslakia täsmentävät säännökset oikeuskanslerin tehtävistä ja toiminnasta.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuusvalvonnasta, viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonnasta, laillisuusvalvonnassa noudatettavista menettelyistä ja oikeuskanslerin toimenpiteistä, oikeuskanslerin aloiteoikeudesta ja tietojensaantioikeudesta, oikeuskanslerille annettavasta virka-avusta, ratkaisuvallan käyttämisestä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välillä sekä oikeuskanslerinvirastosta.

Lakiehdotus ei sisällä merkittäviä asiallisia muutoksia nykytilaan. Ehdotuksen tarkoituk-

senä on tehdä uuden perustuslain edellyttämät välttämättömät muutokset oikeuskansleria koskevaan perustuslakia alemmanasteiseen sääntelyyn. Uudessa perustuslaissa on joitakin sisällöllisiä ja sanonnallisia tarkistuksia oikeuskanslerin osalta.

Nimitysvalta oikeuskanslerinviraston virkoihin ehdotetaan siirrettäväksi pääosin tasavallan presidentiltä oikeuskanslerille. Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimitäisi kuitenkin edelleen tasavallan presidentti.

Samalla ehdotetaan muutettaviksi myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia ja pakkokeinolakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö	3
Yleistä	3
Uuden perustuslain säännökset	3
Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö	5
Muut säännökset	7
1.2. Nykytilan arviointi	8
2. Ehdotetut muutokset	10
3. Esityksen vaikutukset	10
4. Asian valmistelu	11
4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	11
4.2. Lausunnot	11
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1. Lakiehdotusten perustelut	13
1.1. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista	13
1.2. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	18
1.3. Pakkokeinolaki	18
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	18
3. Voimaantulo	18
4. Säättämisjärjestys	19
LAKIEHDOTUKSET	20
1. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista	20
2. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	23
3. Laki pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentin kumoamisesta	24
LIITE 1	25
Rinnakkaisteksti	25
2. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	25
LIITE 2	26
Asetus oikeuskanslerinvirastosta	26

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Yleistä

Ylimmät laillisuusvalvojat maassamme ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Valtioneuvoston oikeuskansleri on toistaiseksi nimitetty virkamies, jonka tehtävät muodostuvat lähinnä valtioneuvoston valvonnasta ja yleisestä laillisuusvalvonnasta. Oikeuskanslerille kuuluviin tehtävien hoitamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat perussäännökset sisältyvät nykyisin hallitusmuotoon. Tämän lisäksi oikeuskansleria, hänen tehtäviään ja oikeuskanslerinvirastoa koskevia laintasoisia säännöksiä sisältyy muun muassa valtioneuvostosta annettuun lakiin (78/1922), asianajajista annettuun lakiin (496/1958) sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettuun lakiin (1224/1990, jäljempänä *tehtävienjakolaki*). Tarkemmat säännökset oikeuskanslerista ja oikeuskanslerinvirastosta sisältyvät asetuksena annettuun valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön (1697/1992) ja oikeuskanslerinvirastosta annettuun asetukseen (984/1997). Oikeuskanslerista ja oikeuskanslerinvirastosta ei siten ole laintasoisia yleissäännöksiä perustuslakia lukuunottamatta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä ja oikeusasiamiehen kansliasta säädetään puolestaan eduskunnan hyväksymässä ja vahvistamassa eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä (2/1920).

Uuden perustuslain säännökset

Uuteen, 11 päivänä kesäkuuta 1999 vahvistettuun ja 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulevaan Suomen perustuslakiin (731/1999) sisältyvät säännökset valtioneuvoston oikeuskanslerista toimielimenä sekä perussäännökset oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta. Uusi perustuslaki sisältää joihtakin tarkistuksia oikeuskansleria koskevaan perustuslaintasoiseen sääntelyyn, vaikka oikeuskanslerin tehtävät onkin säilytetty asiallisesti nykyisenlaisina. Oikeuskanslerin ase-

masta ja tehtävistä säädetään uudessa perustuslaissa eräiltä osin aikaisempaa kattavammin. Uudessa perustuslaissa on myös pyritty mahdollisuuksien mukaan yhtenäistämään oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevat säännökset.

Perustuslain 69 §:n mukaan valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Oikeuskanslerin kelpoisuusehdot on muotoiltu uudessa perustuslaissa yhdenmukaisiksi oikeusasiamiehen kelpoisuusehtojen kanssa. Edelleen 69 §:n mukaan presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa säädetään oikeuskanslerin tehtävistä, toimivaltuuksista ja tietojensaanti-oikeudesta sekä oikeudellisesta vastuusta. Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nykyisestä poiketen tuomioistuimet mainitaan uudessa perustuslaissa nimenomaisesti oikeuskanslerin valvonnan kohteina. Edelleen 108 §:n mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Perustuslain 108 §:ssä säädetään myös oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa joka vuodelta kertomus eduskunnalle ja valtioneuvostolle virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan. Nykyisten säännösten mukaan oikeuskanslerin kertomus annetaan eduskunnan lisäksi tasavallan presidentille.

Perustuslain 110 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaosta. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on valta nostaa syyte tuo-

maria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Siten oikeuskansleri tai oikeusasiamies päättävät syytteen nostamisesta ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa samoin kuin muista tuomaria vastaan nostettavista virkarikossyytteisistä, joissa syytettä ajetaan korkeimmassa oikeudessa tai hovioikeudessa. Lisäksi perustuslaissa säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi muussa heidän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Nykyisen hallitusmuodon sanamuodosta poiketen oikeuskanslerin syyteoikeus ei enää rajaudu vain virkarikoksiin, vaan ulottuu kaikkiin oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluviin asioihin.

Perustuslain 110 § sisältää myös valtuussäännöksen, jonka mukaan lailla voidaan säätää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Tämä säännös muodostaa valtiosääntöisen perustan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevalle lainsäädännölle ja poistaa siten tehtävienjakolain poikkeuslakuilunteen.

Perustuslain 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta. Säännöksen sanamuodon mukaan tietojensaantioikeus ei enää rajoitu viranomaisten pöytäkirjoihin kuten nykyisin hallitusmuodossa, vaan kattaa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot. Oikeuskanslerin harjoittaman valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi perustuslaissa asetetaan oikeuskanslerille velvollisuus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä puolestaan on perustuslain mukaan läsnäolo-oikeus näissä istunnoissa ja esittelyissä. Perustuslaki ei enää sisällä säännöksiä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta olla läsnä tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa (vrt. hallitusmuodon 46 § 3 mom. ja 49 § 3 mom.), sillä käytännössä tällaisella läsnäolo-oikeudella ei ole olennaista merkitystä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Perustuslain 112 § sisältää säännökset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen harjoittamasta valtioneuvoston ja tasavallan presiden-

tin virkatoimien laillisuuden valvonnasta. Oikeuskanslerin osalta säännös täsmentää perustuslain 108 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 112 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee ensi vaiheessa esittää perusteltu huomautus valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen lainvastaisuuden johdosta. Jollei huomautusta noudateta, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Tarvittaessa oikeuskanslerin tulee lisäksi ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan sama toimivalta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimenpiteiden laillisuutta kuin oikeuskanslerilla. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu siten aikaisemmasta poiketen myös tasavallan presidentin toimenpiteiden laillisuuden valvontaan. Muutoksella yhtenäistetään tältä osin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta.

Perustuslain 112 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta olla myötävaikuttamatta presidentin lainvastaiseen päätökseen. Asiaan liittyvät menettelyt kytkeytyvät myös oikeuskansleriin. Valtioneuvoston tulee tällaisessa tilanteessa pyytää asiasta ensin oikeuskanslerilta lausunto ja sen saatuaan ilmoittaa, ettei päätöstä voida lainvastaisena panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

Perustuslaissa säädetään niin ikään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävistä nostettaessa syyte tasavallan presidentin tai valtioneuvoston jäsenen virkatoimista. Perustuslain 113 §:n mukaan syytteen nostamisesta presidenttiä vastaan päättää nykyiseen tapaan eduskunta. Asia tulee vireille oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston ilmoituksella. Syytettä ajaa aikaisemmasta poiketen valtakunnansyyttäjä oikeuskanslerin sijasta. Myös syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä. Uuden perustuslain mukaan presidentillä ei enää ole oikeutta päättää ministerisyytteen nostamisesta eikä oikeuskansleri siten tee ministerin virkatoimien lainvastaisuutta koskevaa ilmoitusta presidentille (114 §). Ministerisyytteen nostamisesta päättää eduskunta, jossa asia voi tulla vireille muun muassa oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tekemällä ilmoituksella (115 §).

Perustuslain 117 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen, syytteen nostaminen ja sen käsittely tapahtuu samalla tavoin kuin ministerivastuasioissa. Nykyisestä poiketen ministerisyytteen nostamiseen vaadittavaa korotettua syytekynnystä ei kuitenkaan sovelleta oikeuskansleriin eikä oikeusasiamieheen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö

Perustuslain ohella oikeuskanslerin toimintaa sääntelee keskeisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö. Ohjesääntö perustuu tasavallan presidentin omaperäiseen asetuksenantovaltaan (hallitusmuodon 28 §), josta uudessa perustuslaissa on luovuttu. Ohjesäännöltä puuttuu siten laintasoinen valtuutus. Ohjesäännössä on säännöksiä, joissa toistetaan lähes sellaisenaan perustuslain tasolla säädettyjä asioita, mutta myös säännöksiä, jotka koskevat oikeudelliselta merkitykseltään itsenäisiksi luonnehdittavia oikeuskanslerin tehtäviä ja valtuuksia.

Ohjesäännössä säädetään valtioneuvoston sekä viranomaistoiminnan ja julkisten tehtävien hoitamisen valvonnasta, siinä noudatettavista menettelyistä ja oikeuskanslerin käytettävissä olevista toimenpidevaihtoehdoista samoin kuin asianajajien valvonnasta. Tämän lisäksi ohjesääntö sisältää säännökset muun muassa rangaistus päätösten tarkastamisesta, oikeuskanslerin aloiteoikeudesta ja kertomuksesta, oikeuskanslerille annettavasta virka-avusta sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin varamiehen toimesta.

Ohjesäännössä säännellään valtioneuvoston valvontaa osittain päällekkäisesti perustuslain 108, 111 ja 112 §:n kanssa, mutta myös täydennetään perustuslain säännöksiä eräiltä osin. Ohjesäännön 3 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein. Lisäksi ohjesäännön 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on valta merkityttää mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan, jos valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jokin oikeudellinen seikka antaa aihetta mielipiteen lausumiseen.

Viranomaistoiminnan ja julkisten tehtävien hoitamista koskevasta valvonnasta säädetään ohjesäännön 5 §:ssä. Säännöksessä ei mainita tuomioistuimia eikä julkisyhteisöjen työn-

tekijöitä valvonnan kohteina nimenomaisesti kuten uuden perustuslain 108 §:ssä. Oikeuskanslerilla on ohjesäännön mukaan valta suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä (5 § 2 mom.). Käytännössä suurin osa oikeuskanslerin valvontatehtävistä muodostuu kuitenkin kantelujen tutkimisesta ja ratkaisemisesta.

Ohjesäännön mukaan oikeuskanslerin on otettava asia tutkittavaksi, jos hänelle tehdään kirjallinen kantelu hänen valvontavaltaansa kuuluvan henkilön tai yhteisön menettelyn johdosta ja on perusteita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tapahtuneen tai jos oikeuskansleri muutoin havaitsee olevan aihetta puuttua menettelyyn (6 §) eikä asiaa siirretä eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tai muulle viranomaiselle siten kuin erikseen säädetään (7 § 1 mom.). Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki yli viisi vuotta vanhoja asioita, ellei siihen ole erityistä syytä (6 §). Oikeuskansleri voi ottaa jonkin asian selvitettäväksi myös omasta aloitteestaan. Kantelun johdosta tai muutoin käsiteltäväksi tullessa asiassa on hankittava oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys (7 § 2 mom.). Valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä tai yhteisöllä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen. Kantelun tekijälle on varattava tilaisuus antaa asiassa vastine, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta (7 § 2 mom.).

Oikeuskanslerin velvollisuudesta ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin säädetään ohjesäännön 8 §:n 1 momentissa osittain päällekkäisesti perustuslain 108 §:n 1 momentin kanssa. Oikeuskanslerilla on toimivaltaansa kuuluvissa asioissa useita eri toimenpidevaihtoehtoja. Ankarin keino on syytteen nostaminen lainvastaiseen menettelyyn syylliseksi epäiltyä valvottavaa vastaan. Oikeuskansleri voi ajaa itse syytettä tai määrätä muun syyttäjän ajamaan sitä. Ohjesäännön 8 §:n 2 momentissa syyteoikeus rajautuu vain virkarikoksiin kuten nykyisin hallitusmuodossakin. Uuden perustuslain 110 §:ssä oikeuskanslerin syyteoikeus kattaa kaikki hänen laillisuusvalvontaansa kuuluvat asiat.

Jos asia ei edellytä syytetoimia, oikeuskansleri voi antaa virkamiehelle tai muulle valvontavaltaansa kuuluvalla henkilöllä huomautuksen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyön-

nistä (8 § 3 mom.). Yleensä huomautukseen johtanut menettely on selvästi lainvastainen, mutta ei kuitenkaan moitittavuudeltaan niin vakava, että siitä olisi oikeuskanslerin arvion mukaan nostettava syyte. Huomautus voidaan antaa myös oikeuskanslerin valvonnan piiriin kuuluvalla viranomaisella tai muulle yhteisölle.

Huomautusta lievempi seuraamus on oikeuskanslerin käsityksen saattaminen asianomaisen henkilön tai yhteisön tietoon. Ohjesäännön mukaan oikeuskansleri voi, asian laadun niin vaatiessa, kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (8 § 3 mom.). Käsitys on ohjaavaa menettelyä tapauksissa, joissa oikeuskansleri katsoo asianomaisen henkilön tai yhteisön tulkinneen lainsäädäntöä virheellisesti tai ainakin vastoin oikeuskanslerin käsitystä säännöksen oikeasta tulkinnasta. Käsitys voi koskea myös julkista tehtävää hoitavan henkilön käyttäytymistä ja asiakkaiden kohtelua.

Käytännössä oikeuskanslerin ratkaisuihin painottuu ohjaava toiminta huomautusten sekä erityisesti käsitysten muodossa. Syytteen nostamiseen oikeuskansleri päätyy vain harvoin. Oikeuskanslerilla ei ole velvollisuutta käsityksen tai sitä ankarampien toimenpiteiden käyttämiseen silloinkaan, kun hän toteaa virheen tapahtuneen. Hän voi tyytyä siihen, että valvonnan kohde korjaa virheensä.

Ohjesäännön mukaan oikeuskanslerin on tarvittaessa, jos yleinen etu vaatii, ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeuden saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai toimenpiteeseen (8 § 4 mom.). Oikeuskansleri voi yksittäistapauksissa tehdä esityksiä ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä ylimmille tuomioistuimille ja myös muille viranomaisille. Oikeuskansleri voi esittää esimerkiksi tuomion purkua tai menetetyt määräajan palauttamista. Oikeuskansleri voi tehdä viranomaisille myös esityksiä sellaisen vahingon korvaamiseksi, joka on aiheutunut viranomaistoiminnassa. Yleensä oikeuskansleri ei kuitenkaan voi puuttua vahingonkorvauskysymyksiin.

Ohjesäännön 8 a §:n mukaan oikeuskansleri ratkaisee syyttäjänä ne tuomareita koskevat virkasyyteasiat, jotka korkein oikeus tai hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena. Uuden perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä

virkatöimessä päättää oikeuskansleri tai oikeusasiainmies, joten ohjesääntö on tältä osin päällekkäinen perustuslain kanssa.

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös rangaistustuomioiden tarkastus (9 § 1 mom.). Oikeuskanslerille lähetetään ilmoituksia tuomituista rangaistuksista vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen (447/1975) 17 §:n ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen (321/1969) 67 a §:n mukaisesti. Jos asiassa on rangaistusta määrättäessä tai muulla tavoin menetelty virheellisesti, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin esimerkiksi virheellisen päätöksen poistamiseksi tai oikaisemiseksi (9 § 2 mom.).

Oikeuskansleri valvoo myös asianajajien ja yleisten oikeusavustajien toimintaa. Ohjesäännön 1 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa säädetään. Asianajajista annetussa laissa ei ole yleissäännöksiä oikeuskanslerin valvonnan sisällöstä, mutta oikeuskanslerin ohjesäännön 10 §:n mukaan oikeuskansleri valvoo, että asianajajat toimivat tehtävissään rehellisesti ja tunnollisesti sekä hyvää asianajajatapaa noudattaen. Yleisten oikeusavustajien valvonnasta säädetään valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (106/1998) 6 §:n 2 momentissa.

Ohjesäännön 15 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin aloiteoikeuden mukaan oikeuskansleri voi tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvontatoiminnassa on havaittu niiden olevan puutteellisia, ristiriitaisia tai tulkinnanvaraisia.

Ohjesäännön 16 §:ssä säädetään päällekkäisesti perustuslain kanssa oikeuskanslerin vuosittaisesta kertomuksesta, jossa käsitellään oikeuskanslerin virkatoimia ja lain noudattamista koskevia havaintoja. Nykyisen hallitusmuodon 48 §:n ja ohjesäännön mukaan kertomus annetaan eduskunnan lisäksi myös tasavallan presidentille. Uuden perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan kertomus annetaan presidentin sijasta valtioneuvostolle.

Oikeuskanslerilla on ohjesäännön mukaan oikeus virkatehtävissään saada viipymättä kaikilta viranomaisilta tarvittavaa virka-apua (17 § 1 mom.). Ohjesäännössä säädetään myös oikeuskanslerin tietojensaantioikeudesta (17 § 2 mom.). Säännös on osittain päällekkäinen uuden perustuslain 111 §:n 1 mo-

mentin kanssa. Oikeuskanslerilla on oikeus saada valvontavaltaansa kuuluvilta tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä.

Ohjesäännön 18 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on yksinään päätävävalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Oikeuskansleri voi siten ratkaista yksin virkaansa kuuluvat asiat ilman esittelyä. Yleensä asiat kuitenkin ratkaistaan esittelystä. Pykälän 2 momentissa säädetään tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välillä. Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat (19 § 1 mom.). Apulaisoikeuskansleri toimii oikeuskanslerin sijaisena tämän ollessa estyneenä (19 § 2 mom.). Ohjesäännössä säädetään lisäksi apulaisoikeuskanslerin varamiehestä, joka hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä tämän ollessa estyneenä, sekä varamiehen palkkauksesta (20 §). Uuden perustuslain 69 §:ssä varamiehen tehtävänimike on muutettu apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi.

Ohjesäännössä säädetään oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaudesta (21 §). Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapauden myöntää tasavallan presidentti. Uuden perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentin tehtävistä on säädettävä lailla, joten ohjesääntö ei tältä osin vastaa uuden perustuslain asettamia vaatimuksia.

Muut säännökset

Perustuslain ja ohjesäännön lisäksi oikeuskansleria koskevia säännöksiä sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön. Seuraavassa selvitetään lyhyesti keskeisimpiä säännöksiä.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin sisältyy lyhyt viittaussäännös oikeuskanslerinvirastosta. Lain 2 a §:n mukaan valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen. Oikeuskanslerinvirastosta säädetään tarkemmin siitä annetussa asetuksessa. Oikeuskanslerinvirastosta annettu asetus on tavanomainen ns.

virastoasetus, joka sisältää säännökset viraston tehtävistä, organisaatiosta ja työjärjestyksestä, virkamiehistä, heidän kelpoisuusehdoistaan ja nimittämisestään, virkavapauden myöntämisestä sekä asioiden ratkaisemisesta virastossa.

Asetuksen 1 §:n mukaan oikeuskanslerinvirastossa valmistellaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvat asiat sekä suoritetaan muut oikeuskanslerin toimialaan kuuluvat tehtävät. Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin. Oikeuskansleri vahvistaa myös viraston työjärjestyksen. Asetuksen 6 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, osastopäällikönä, neuvottelevan virkamiehen, esittelijäneuvoksen sekä vanhemman ja nuoremman oikeuskanslerinsihteerin. Uuden perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan presidentin nimitysvallasta on säädettävä lailla, joten asetus ei ole tältä osin yhdenmukainen perustuslain kanssa. Muut kuin edellä mainitut virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen, osastopäällikönä, virka täytetään sitä haettavaksi julistamalla.

Asetuksen 9 §:n mukaan oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat. Tällaisia ovat lähinnä virastoa koskevat erilaiset hallinto- ja talousasiat, eivät oikeuskanslerin virkaan kuuluvat asiat kuten kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat. Työjärjestyksessä voidaan päätösvaltaa hallinto- ja talousasioissa antaa myös viraston virkamiehille. Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin pääte. Esittelijänä toimivien virkamiesten virkasyytepaikka on asetuksen 11 §:n mukaan Helsingin hovioikeus. Tämä ei ole yhdenmukaista hallitusmuodon 16 §:n kanssa, joka edellyttää oikeuspaikasta säädettäväksi lain tasolla.

Ylimmän syyttäjän tehtävät siirtyivät yleisistä syyttäjäistä annetulla lailla (199/1997) oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle 1 päivänä joulukuuta 1997. Oikeuskansleri ei siten enää käsittele ylimmän syyttäjän tehtäviin liittyviä asioita, vaan ne siirretään valtakunnansyyttäjänvirastoon virastosta annetun asetuksen (209/1997) 15 §:n 5 momentin nojalla. Valtakunnansyyttäjä ja valtakunnansyyttäjänvirasto kuuluvat kuitenkin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin.

Asianajajista annetussa laissa säädetään asianajajiin kohdistuvasta oikeuskanslerin valvonnasta. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa vastaan, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa tai ettei tällä ole oikeutta toimia asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen valvontatehtävän suorittamista varten. Edelleen lain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus valittaa erottamista koskevista tai kurinpitoasioissa annetuista yhdistyksen hallituksen ja kurinpitolautakunnan päätöksistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ja tehtävät ovat eräiltä osin päällekkäiset. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetulla lailla on kohdennettu laillisuusvalvojen toiminnan painopistealueita rajoittamatta varsinaisesti kummankaan toimivaltaa. Tehtävienjakolain 1 §:n mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista ensinnäkin puolustusministeriötä ja sotilastehtävissä palvelevia koskevissa asioissa lukuun ottamatta kuitenkin valtioneuvoston ja sen jäsenten toiminnan laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin siirto-oikeuden piiriin kuuluvat myös pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat sekä vankilat ja muut sellaiset laitokset, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri on vapautettu käsittelemästä myös asioita, joita vapaudeltaan rajoitetut henkilöt panevat vireille.

Edellä mainitut asiat, joiden tutkimisesta oikeuskansleri on vapautettu tehtävienjakolain mukaisesti, hänen on siirrettävä oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei hän erityisistä syistä katso tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös keskinäisesti siirtää molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Tehtävienjakolaki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki, jonka muuttaminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, jos

muutokset laajentavat siinä säädettyjä poikkeuksia. Uuden perustuslain voimaantulo kuitenkin poistaa lain poikkeuslakiluonteen, sillä perustuslain 110 §:n 2 momentissa annetaan valtuutus säätää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta lailla, kaventamatta kuitenkin kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

1.2. Nykytilan arviointi

Uuden perustuslain voimaantulo aiheuttaa tarpeen tarkistaa valtioneuvoston oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevaa sääntelyä. Nykyinen sääntely tulisi saattaa niin lakiteknisesti kuin sisällöllisestikin vastaamaan perustuslain säännöksiä. Tässä vaiheessa on edellytyksiä toteuttaa lähinnä vain välttämättömät, uudesta perustuslaista johtuvat muutokset. Muita mahdollisia sääntelyn kehittämistarpeita voidaan arvioida tarvittaessa myöhemmin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja oikeuskanslerinvirastosta ei ole laintasoisia, perustuslakia täydentäviä perussäännöksiä. Tällaiset perussäännökset sisältyvät nykyisin valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön, joka on annettu niin sanottuna omaperäisenä asetuksena ilman laissa säädettyä nimenomaista asetuksenantovaltuutusta. Uuteen perustuslakiin ei enää sisälly nykyisen hallitusmuodon 28 §:ää vastaavaa säännöstä presidentin omaperäisestä asetuksenantovallostasta. Tämä edellyttää lainsäädännön tarkistamista nykyisin voimassa olevien omaperäisten asetusten osalta ja siten myös oikeuskanslerin ohjesäännön osalta.

Oikeuskanslerin yleiset valtiosääntöiset tehtävät ja hänen riippumaton asemansa puoltavat oikeuskanslerin tehtäviä koskevien, uutta perustuslakia täydentävien perussäännösten antamista lailla. Laintasoisista sääntelyä puoltaa myös perustuslain 119 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos sen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Oikeuskanslerin osalta kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista toimielimen yleisistä perusteista, kuten oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivaltuuksista, säädetään pääosin perustuslaissa. Nykyinen oikeuskanslerin ohjesääntö onkin monin osin vain perustuslain säännöksiä täsmentävä säädös. Toisaalta nykyinen ohjesääntö ja oikeuskanslerinvirastosta annettu asetus sisäl-

tävät eräitä säännöksiä, jotka tulee nostaa lain tasolle, jotta sääntely vastaisi uuden perustuslain ja vallitsevien sääntelyperiaatteiden asettamia vaatimuksia. Esimerkiksi oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan liittyvät menettelyt ja toimenpiteet kuten tarkastusten tekeminen viranomaisissa ja muissa valvontavaltaan kuuluvissa toimintayksiköissä tai huomautuksen antaminen, oikeuskanslerille annettava virka-apu tai oikeuskanslerinviraston henkilöstön virkasyytepaikka olisi perusteltua säännellä lain tasolla.

Uudessa perustuslaissa on joitakin sisällöllisiä muutoksia oikeuskansleria koskevaan perustuslaintasoiseen sääntelyyn, vaikka oikeuskanslerin tehtävät säilytetäänkin asiallisesti nykyisinä. Tämä aiheuttaa tarvetta tarkistaa eräiltä osin myös alemmanasteista sääntelyä. Oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa aikaisempaa kattavammin. Perustuslakia alemmanasteisessa sääntelyssä tuleekin lähtökohtana olla se, ettei sääntelyssä enää tarpeettomasti selaisenaan toisteta perustuslain säännöksiä.

Valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat säännökset on uudessa perustuslaissa pyritty mahdollisuuksien mukaan yhtenäistämään. Myös perustuslakia alemmanasteisessa sääntelyssä tulisi pyrkiä siihen, etteivät ylimpiä laillisuusvalvoja koskevat säännökset poikkeaisi perusteettomasti toisistaan. Eri ajankohtina ja erilaisessa järjestyksessä säädetyissä valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä säännellään eräin kohdin eri tavoin samaa asiaa.

Uudessa perustuslaissa on tehty myös eräitä muita sisällöllisiä ja sanonnallisia tarkistuksia oikeuskansleria koskeviin perustuslaintasoiisiin säännöksiin. Vaikka tarkistukset ovat melko vähäisiä, aiheutuu niistä tarvetta yhdenmukaistaa alemmanasteista sääntelyä perustuslain kanssa. Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerin kertomus annetaan vastaisuudessa eduskunnan lisäksi valtioneuvostolle tasavallan presidentin sijasta. Perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädetty oikeuskanslerin syyteoikeus kattaa kaikki laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, kun ohjesäännön 8 §:n 2 momentissa syyteoikeus rajautuu vain virkarikoksiin kuten nykyisen hallitusmuodon 46 §:n 2 momentissa. Uuden perustuslain 108 §:n 1 momentissa mainitaan tuomioistuimet nimenomaisesti oikeuskanslerin valvonnan kohteina. Oh-

jesäännön 5 §:ssä ja nykyisen hallitusmuodon 46 §:n 1 momentissa ei ole mainintaa tuomioistuimista, vaikkakin valta valvoa tuomioistuimia ilmenee muun muassa ohjesäännön 9 §:stä. Perustuslain 69 §:n 1 momentissa apulaisoikeuskanslerin varamiehen tehtävänimike on muutettu apulaisoikeuskanslerin "sijaiseksi", kun ohjesäännön 20 §:ään sisältyy edelleen nimike "varamies". Lisäksi mainitun perustuslain kohdan ruotsinkielisessä tekstissä apulaisoikeuskanslerin tehtävänimike on muutettu muodosta "justitiekanslersadjoint" muotoon "biträdande justitiekansler", mitä muutosta ei vielä ole toteutettu ohjesäännössä.

Uusi perustuslaki edellyttää muutoksia myös oikeuskanslerinvirastoa koskeviin nimitysvallan järjestelyihin. Perustuslaissa on vähennetty nykyisestä niiden virkojen määrää, joihin tasavallan presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla. Muusta presidentille osoitetusta nimitysvallasta on säädetty lailla perustuslain 126 §:n mukaisesti. Presidentin nimitysvallasta oikeuskanslerinviraston virkoihin säädetään nykyisin oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa, joten säännökset on nostettava lain tasolle. Perustuslakiuudistuksen periaatteiden mukaan presidentille tulisi kuitenkin osoittaa virkanimitysvaltaa vain silloin, kun se on perusteltua presidentin valtiosääntöisen aseman takia tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä. Tällaisia erityisiä syitä ei näyttäisi olevan sille, että presidentillä olisi vastaisuudessa nimitysvalta oikeuskanslerinviraston virkoihin kansliapäällikön virkaa kuitenkaan lukuun ottamatta. Valtioneuvoston yhteydessä toimivan oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö rinnastetaan valtioneuvoston kansliapäälliköihin, jotka presidentti nimittää perustuslain 126 §:n nojalla.

Uuden perustuslain 57 § edellyttää, että presidentin tehtävistä säädetään lailla. Oikeuskanslerin ohjesäännön 21 §:ssä säädetään presidentin tehtäväksi myöntää oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille virkavapautta eräissä tilanteissa. Uuden perustuslain johdosta säännös tulisi nostaa lain tasolle.

Asetus oikeuskanslerinvirastosta on annettu valtioneuvostolakiin vuonna 1993 lisätyn 2 a §:n (1120/1993) nojalla. Mainittu lainkohta ei kuitenkaan välttämättä täytä perustuslain 80 §:ssä tarkoitettua nimenomaisen

asetuksenantovaltuuden vaatimuksia, koska siinä vain viittauksenomaisesti todetaan, että oikeuskanslerinvirastosta säädetään erikseen. Siten lailla olisi säädettävä oikeuskanslerinvirastoa koskevasta nimenomaisesta asetustenantovaltuudesta.

Uuden perustuslain edellyttämät sisällölliset muutostarpeet ovat kokonaisuutena arvioiden melko vähäisiä. Tämän vuoksi voidaan oikeuskansleria koskevan uuden lain-säädännön pohjaksi ottaa nykyiset oikeuskanslerin ohjesäännön ja oikeuskanslerinvirastosta annetun asetuksen säännökset. Nykyiset säännökset uudistettiin vuosina 1992 ja 1997, eikä niiden soveltamisessa ole havaittu tarvetta laajoihin sisällöllisiin muutoksiin.

2. Ehdotetut muutokset

Nykyinen valtioneuvoston oikeuskansleria koskeva asetuksentasoinen sääntely ehdotetaan nostettavaksi pääosin lain tasolle säätämällä laki valtioneuvoston oikeuskanslerista. Uusi laki sisältäisi perustuslakia täsmentävät säännökset oikeuskanslerin tehtävistä ja toiminnasta. Laissa säädettäisiin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonnasta, viranomais toiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonnasta, laillisuusvalvonnassa noudatettavista menettelyistä ja oikeuskanslerin toimenpiteistä, oikeuskanslerin aloiteoikeudesta ja tietojensaantioikeudesta, oikeuskanslerille annettavasta virka-avusta, ratkaisuvallan käyttämisestä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välillä sekä oikeuskanslerinvirastosta.

Ehdotettu laki pohjautuu pitkälti nykyisiin asetuksentasoiisiin säännöksiin. Laki ehdotus ei siten sisällä merkittäviä asiallisia muutoksia oikeuskansleria koskevaan, hiljattain uudistettuun sääntelyyn. Ehdotuksen tarkoituksena on tehdä uuden perustuslain edellyttämät välttämättömät muutokset oikeuskansleria koskevaan alemmanasteiseen sääntelyyn. Uudessa perustuslaissa on joitakin sisällöllisiä ja sanonnallisia tarkistuksia oikeuskanslerin osalta.

Koska oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä säädetään uudessa perustuslaissa aikaisempaa kattavammin, tulee alemmanasteisesta sääntelystä karsia perustuslain kanssa täysin päällekkäisiä säännöksiä. Uuteen lakiin ei tämän vuoksi ehdoteta otettavaksi nykyisen oikeuskanslerin ohjesäännön kaltaisia

säännöksiä esimerkiksi oikeuskanslerin vuotuisesta kertomuksesta, läsnäolovelvollisuudesta valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa tai oikeuskanslerin syytevallasta tuomareita koskevissa virkasyyteasioissa.

Ehdotuksen merkittävin asiallinen muutos nykytilaan koskee virkanimitysvaltaa. Nykyisin tasavallan presidentillä on nimitysvalta useimpiin oikeuskanslerinviraston virkoihin. Nykytilan säilyttäminen ei olisi perustuslakiuudistuksen periaatteiden mukaista. Nimitysvallan osoittaminen valtioneuvostolle ei olisi sekään oikeuskanslerinviraston erityisaseman vuoksi perusteltua. Laki ehdotuksessa nimitysvalta oikeuskanslerinviraston virkoihin osoitettaisiin oikeuskanslerille. Tämä vastaisi myös valtioneuvoston 23 päivänä kesäkuuta 1994 tekemää periaatepäätöstä nimitystoimivallan järjestämisestä valtionhallinnossa, jonka mukaan nimitystoimivallan tulisi viraston päällikön virkaa lukuun ottamatta olla virastolla itsellään. Nimitysvalta oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön virkaan olisi kuitenkin perusteltua edelleen osoittaa laissa tasavallan presidentille, joka nimittää perustuslain 126 §:n mukaan myös ministeriöiden kansliapäälliköt.

Samalla ehdotetaan tarkistettaviksi myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia ja pakkokeinolakia.

3. Esityksen vaikutukset

Koska ehdotuksessa on pääosin kyse ainoastaan nykyisen asetuksentasoinen sääntely nostamisesta lain tasolle, ei ehdotuksella ole merkittäviä vaikutuksia nykytilaan.

Ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen hallinnolliset vaikutukset koskevat lähinnä oikeuskanslerinviraston nimitysvallan järjestelyjä. Nimitysvalta siirtyy uuden perustuslain ja hallinnon uudistamista koskevien periaatteiden mukaisesti pääosin oikeuskanslerille itselleen. Tämä turvaa valtioneuvoston ja muita viranomais-ten laillisuusvalvontaa suorittavan oikeuskanslerinviraston riippumattomuutta.

Eduskunta saa nyt ensimmäistä kertaa arvioitavakseen oikeuskansleria koskevat, perustuslakia alemmanasteiset perussäännökset. Säännösten nostaminen lain tasolle merkitsee sitä, että eduskunta päättää vastaisuudessaakin valtioneuvoston oikeuskansleria ja oikeus-

kanslerinvirastoa koskevan keskeisen sääntelyn kehittämistä.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 27 päivänä elokuuta 1997 työryhmän selvittämään uuden perustuslain edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita sekä uuden perustuslain voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyjä. Työryhmän muistio "Uusi perustuslaki ja lainsäädännön muutostarpeet" valmistui 12 päivänä marraskuuta 1998 (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1999). Työryhmä totesi selvitystyönsä perusteella, että valtioneuvoston oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskeva alemmanasteinen sääntely edellyttää tarkistamista uuden perustuslain voimaantulon johdosta. Työryhmä ehdotti, että asiasta käynnistettäisiin erillinen lainvalmisteluhanke, jossa arvioidaan samalla tarkemmin, miltä osin nykyisin asetuksella annettu sääntely tulee toteuttaa lain tasolla ja miltä osin lailla säädettävän valtuuden nojalla annettavilla alemmanasteisilla säännöksillä. Työryhmän mukaan uuden perustuslain johdosta voi olla tarpeen tarkistaa myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuja säännöksiä, joten asian jatkovalmistelussa tulisi huolehtia ylimpiä laillisuusvalvojia koskevien valmisteluhankkeiden keskinäisestä koordinoinnista. Työryhmä ehdotti edelleen, että sääntelyn uudistamisen yhteydessä tarkistetaan myös oikeuskanslerinvirastoa koskevaa virkanimitysvaltaa siten, että oikeuskansleri nimittäisi vastaisuudessa viraston virkamiehet.

Työryhmän muistiosta antamassaan lausunnossa valtioneuvoston oikeuskansleri suhtautui myönteisesti työryhmän ehdotuksiin. Oikeuskanslerinvirastoa koskeva nimitystoimivalta olisi kuitenkin oikeuskanslerin mielestä järjestettävä siten, että tasavallan presidentti nimittäisi oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi edelleen myös oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan olisi syytä harkita erityisen sekä oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin harjoittamaa laillisuusvalvontaa koskevan lain säätämistä, vaikka perustuslakiuudistus ei sellaista välttämättä edellyttäisikään. Laki sisältäisi ylimmässä laillisuusvalvonnassa noudatetta-

vaa menettelyä ja laillisuusvalvojen toimenpidevaltaa koskevat keskeiset säännökset. Oikeusasiamiehen mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa olisi erältä osin perusteltua säännellä lain tasolla nykyistä tarkemmin.

Oikeusministeriö asetti 19 päivänä helmikuuta 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli 1) laatia ehdotus perustuslakiuudistuksen johdosta tarvittavista tarkistuksista valtioneuvoston oikeuskanslerista ja oikeuskanslerinvirastosta annettuun perustuslakia alemmanasteiseen sääntelyyn; sekä 2) selvittää valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan sääntelyn muita kehittämistarpeita ja tehdä ehdotus mahdollisesti tarvittavien lainsäädännön muutosten jatkovalmistelusta. Työryhmän tuli kuulla eduskunnan oikeusasiamiestä tämän johtosäännön tarkistamishankkeesta samoin kuin ylimpien lainvalvojen tehtävien jakoon liittyvissä asioissa.

Työryhmän mietintö valmistui 16 päivänä syyskuuta 1999. Se sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi samoin kuin luonnoksen oikeuskanslerinvirastosta annettavasta asetuksesta.

4.2. Lausunnot

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Suomen Asianajajaliitto ry:ltä, Suomen Lakimiesliitto ry:ltä, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:ltä, Juridiska Föreningen i Finland rf:ltä ja Suomen Demokraattiset Lakimiehet ry:ltä. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle varattiin tilaisuus antaa lausuntonsa. Annetuissa lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti ottaen myönteisesti mietinnössä tehtyihin ehdotuksiin ja muutosehdotuksia tehtiin varsin vähän. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen koordinoida valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa koskevia menettelysäännöksiä tavoitteena sisällöllisesti mahdollisimman yhtenäiset säännökset ja pitänyt tarpeellisena myöhemmin palata tähän kysymykseen.

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön työryhmän mietinnön ja siitä saatuun lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 145/1999 vp) lain 2 a §, jossa säädetään oikeuskanslerinvirastosta, ja pykälän edellä oleva väliotsikko on ehdotettu kumottaviksi ja oikeuskanslerinvirastosta säädettäväsi asiallisesti vastaavalla tavalla lain 1 §:n uudessa 3 momentissa. Ehdotettu lainmuutos ei vaikuta tähän esitykseen.

Esityksellä on liittymäkohtia vireillä ole-

vaan eduskunnan oikeusasiamiehen jotosäännön muuttamiseen, josta on tarkoitus antaa puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnalle vuoden 1999 valtiopäivien syysistunto-kaudella. Sekä oikeuskansleria että oikeusasiamiestä koskevan lainvalmistelun eräänä lähtökohtana on ollut sääntelyn keskinäinen yhdenmukaistaminen silloin, kun se on perusteltua. Käsillä oleva oikeuskansleria koskeva hallituksen esitys ja oikeusasiamiestä koskeva puhemiesneuvoston ehdotus eivät kuitenkaan ole lakiteknisesti toisiinsa sidottuja.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

1 §. *Soveltamisala.* Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Perussäännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ovat perustuslain 108 §:ssä. Perustuslaissa on säännelty oikeuskanslerin valvontatoimivallan henkilöllinen ja asiallinen ulottuvuus. Ehdotettu laki sisältäisi nyt hallitusmuodon 28 §:n nojalla ns. omaperäisenä asetuksena annetussa oikeuskanslerin ohjesäännössä olevat keskeiset säännökset menettelystä laillisuusvalvontaa toteutettaessa. Lakiin otettaisiin myös eräitä oikeuskanslerinvirastoa koskevia säännöksiä asioista, jotka edellyttävät laintasoista sääntelyä. Muut säännökset tulisivat olemaan ehdotetun lain 12 §:n nojalla annettavassa asetuksessa niin kuin nykyisinkin.

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös valvoa, että asianajajat täyttävät velvollisuutensa. Tästä säädetään asianajajista annetussa laissa, johon pykälän 2 momentissa viitattaisiin. Oikeuskanslerin valvonta on toissijaista suhteessa Suomen Asianajajaliiton toimielinten suorittamaan valvontaan. Vain Asianajajaliitolla on valta päättää asianajajiin kohdistuvista kurinpitotoimista. Asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerilla on kuitenkin oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa vastaan. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on myös oikeus hakea muutosta jäsenyyttä koskevissa asioissa ja kurinpitoasioissa annettuihin päätöksiin. Asianajajiin kohdistuvan valvonnan sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Asianajajaliitto ja oikeuskansleri valvovat vastaavalla tavalla toissijaisesti myös yleisten oikeusavustajien toimintaa. Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan yleinen oikeusavustaja on asianajajayhdistyksen valvonnan alainen niin kuin asianajajista annetun lain 6, 6a ja 7 §:ssä säädetään asianajajasta. Yleiset oikeusavustajat ovat kuitenkin myös virkamiehinä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piirissä. Kun kysymys on oikeusaputoiminnan hoitamisesta, on toimintaa kuitenkin arvioi-

tava samoin perustein kuin asianajajien toimintaa asianajajista annetun lain mukaan.

2 §. *Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta.* Pykälän 1 ja 2 momentissa ehdotetaan annettaviksi tarkemmat säännökset perustuslain 112, 113 ja 115 §:ssä säädetystä oikeuskanslerin suorittamasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnasta. Vastaavat säännökset ovat nykyisen valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 4 §:ssä. Säännöksiin ei ehdoteta asiallisia muutoksia.

Käytännössä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan esittelylistoja liitteineen. Esittelylistojen tarkastuksessa puututaan sekä asiallisiin että muodollisiin virheisiin ja puutteisiin. Yleensä esittelylistan luonnos toimitetaan ennen esittelyä oikeuskanslerinvirastoon ennakkokannanottoa varten.

Listatarkastuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen koskevaan kysymykseen sekä siihen, etteivät asetusehdotusten säännökset ole ristiriidassa laintasoisten säännösten kanssa. Tarkastuksessa tulee usein esille myös ministerin esteellisyyteen sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) noudattamiseen liittyviä kysymyksiä.

Oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri ovat säännönmukaisesti läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa, tasavallan presidentin esittelystä ja hallituksen neuvotteluissa sekä ns. iltakoulussa. Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Säännöksen toistaminen ehdotetussa laissa ei ole tarpeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastamisesta. Asiasta on samansisältöinen säännös nykyisen ohjesäännön 3 §:n 1 momentissa. Ehdotettuun pykälään on koottu valtioneuvoston

valvontaa koskevat säännökset, joten täydellisyuden vuoksi pykälässä on syytä säätää myös valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastamisesta.

3 §. *Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta.* Pykälässä olisivat tarkemmat säännökset oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä säädetyistä laillisuusvalvonnasta. Perustuslain säännöksen mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ehdotettu pykälä sisältäisi kuvauksen siitä, millä eri tavoin asia voi tulla oikeuskanslerin tutkittavaksi. Ehdotetut säännökset kattaisivat nykyisen ohjesäännön 5 ja 6 §:stä ilmenevät sekä käytännössä vakiintuneet vireilletulotavat. Laillisuusvalvonta-asia voi tulla tutkittavaksi joko ulkopuolisesta ilmoituksesta tai oikeuskanslerin omasta aloitteesta. Ulkopuolinen voi olla yksityinen henkilö tai yhteisö taikka viranomainen, joka ilmoittaa virkatoimintansa yhteydessä tietoonsa saamastaan epäilystä lainvastaisuudesta.

Tämän mukaisesti säädettäisiin pykälän 1 momentissa kolmesta asioiden vireilletulotavasta: oikeuskanslerille osoitetut kantelut, oikeuskanslerille annettavat viranomaisten ilmoitukset sekä omat aloitteet.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös oikeuskanslerin oikeudesta tehdä tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Koska kyse on oikeuskanslerin toimivaltuuksia koskevasta säännöksestä, se on syytä tässä yhteydessä kirjata lakiin. Samansisältöinen säännös on nykyisen ohjesäännön 5 §:n 3 momentissa.

Pykälän 3 momentissa olisi nykyisen ohjesäännön 9 §:n 1 momenttia vastaava säännös rangaistustuomioiden tarkastuksesta. Ilmoituksia tuomituista rangaistuksista lähetetään oikeuskanslerille vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 67 a §:n (1021/1997) mukaisesti.

Jos 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa tarkastustoiminnassa tehdyn havainnon perusteella on syytä ryhtyä tutkimaan asiaa, se otetaan selvittäväksi oma-aloitteisesti.

4 §. *Tutkittavaksi ottaminen.* Pykälässä säädettäisiin asian tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä sekä asioiden siirtämisestä.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä säädetään nykyisen ohjesäännön 6 §:ssä. Säännöksen mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on perusteita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tapahtuneen tai jos oikeuskansleri muutoin havaitsee olevan aihetta puuttua menettelyyn. Asiallisesti vastaava säännös on eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:ssä. Tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että se vastaisi perustuslain 108 §:n sanamuotoa. Lisäksi säännöksen mukaan asia tutkitaan, jos oikeuskansleri muusta syytä katsoo olevan siihen aihetta. Tällä tarkoitetaan oma-aloitteista asian selvittäväksi ottamista esimerkiksi tiedotusvälineissä esitetyn uutisen tai tarkastustoiminnassa tehdyn havainnon johdosta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös nykyisen ohjesäännön 6 §:ssä olevaa säännöstä vastaava säännös viiden vuoden vanhentumisajasta. Vanhentumisaika otettiin ylimmässä laillisuusvalvonnassa käyttöön vuoden 1996 alusta eduskunnan hyväksytyä tätä tarkoittavan muutoksen eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön (1436/1994). Säännöstä perusteltiin tavoitteella yleisesti parantaa oikeusturvaa nopeuttamalla tutkittavaksi otettavien kanteluiden käsittelyä. Määräajan asettamisen tarkoitus oli lisäksi pyrkiä muiden keinojen ohella hallitsemaan voimakkaasti kasvaneita kantelumääriä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli johtosäännön muuttamista koskeneessa mietinnössään (PeVM 12/1994 vp) lausunut, että lainsäädäntökäytännössä on pyritty eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien ja valtuuksien samanlaisuuteen. Tämän johdosta valiokunta oli katsonut olevan aiheellista erikseen arvioida oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen vanhentumista koskevan vastaavanlaisen säännöksen tarpeellisuutta. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Vuonna 1998 jätettiin oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja viiden vuoden vanhentumisajan nojalla tutkitta 27 tapauksessa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi luonteeltaan informatiivisen säännöksen asioiden siirtämi-

sestä. Asioiden siirtämisestä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa. Vuonna 1998 oikeuskansleri siirsi oikeusasiamiehelle tämän lain nojalla 73 asiaa ja oikeusasiamies vastaavasti oikeuskanslerille 9 asiaa.

Oikeuskansleri on siirtänyt jonkin verran asioita myös valtakunnansyyttäjälle. Ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle 1 päivänä joulukuuta 1997. Valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen 15 §:n 5 momentin mukaan ne oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleet asiat, jotka kuuluivat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviksi, siirrettiin oikeuskanslerin päätöksellä valtakunnansyyttäjänvirastoon. Vastaavaa siirtokäytäntöä on jatkettu säännöksen sisältyvän oikeusohjeen nojalla. Vuonna 1998 oikeuskansleri siirsi valtakunnansyyttäjälle 26 asiaa.

Oikeuskansleri on siirtänyt asioita joskus muillekin viranomaisille, varsinkin lääninhallituksille. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan aikaisemmin kantaa mietinnössään (PeVM 9/1990 vp), jonka mukaan "oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen mahdollisuutta siirtää asia muulle viranomaiselle ei ole valiokunnan mielestä tarpeen säätää laissa yleisesti sallituksi. Yleisesti ottaen on kanteluasioissa syytä lähteä siitä, että kantelija haluaa saada epäkohdaksi mieltämänsä asian ratkaisun juuri siltä laillisuusvalvojalta, jolle hän on kantelun osoittanut. Erityisesti säännönmukaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella toimivaan oikeusasiamieheen nähden tällainen siirtomahdollisuus ei ole perusteltu. Oikeuskanslerin organisatorinen asema on erilainen, mikä oikeuttaa toisenlaiseen suhtautumiseen asiassa ja nähtävästi myös ilman nimenomaista säännöstukeakin (esimerkiksi syyttäjälaitoksen sisällä) asioiden siirtoon vähän ja harkitusti käytettynä."

5 §. *Asian selvittäminen.* Pykälään sisältyisivät menettelysäännökset oikeuskanslerin käsiteltäväksi tulleen asian selvittämisestä. Säännökset tarpeellisen selvityksen hankkimisesta ja kuulemisvelvollisuudesta sisältyvät nykyisen ohjesäännön 7 §:n 2 momenttiin.

Asioiden käsittely oikeuskanslerinvirastossa on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintomenettelylain (598/1982) 1-13 §:n säännöksiä. Laillisuusvalvonta on monita-

hoista ja -muotoista viranomaistoiminnan valvomista, jota koskevia menettelyjä ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista säännellä yksityiskohtaisesti. Oikeuskansleri päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin asiassa hankitaan tietoja ja selvityksiä. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvään hallintoon kuuluvasta oikeudesta tulla kuulluksi säädetään lailla.

Kantelu (hallintokantelu) on jonkun laillisuusvalvojana toimivalle oikeuskanslerille tekemä ilmoitus siitä, että viranomaisen, virkamies taikka muu valvontatoimivallan piiriin kuuluva henkilö tai yhteisö on menettelyt lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan taikka että jokin hallintotoimi tai vastaava menettely on virheellinen tai kaippaa muutoin oikaisua. Kantelija ei ole asianosaisen asemassa, vaan rinnastettavissa ilmiäntajaan. Kantelujen tutkimisessa noudatetaan virallisen ja tutkintaperiaatetta, eikä tutkimisessa olla sidottuja kantelun rajoihin ja asian yksilöintiin. Kantelu ei ole muutoksenhakukeino, vaan valvontatoimenpiteitä mahdollisesti käynnistävä ilmoitus. Kanteluasiassa annettu ratkaisu ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Kanteluinstituutio on varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja täydentävä oikeusturvajärjestely. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että kansalaiset pääsevät oikeuksiinsa ja että oikeusturvajärjestelmä toimii moitteettomasti. Viime vuosina oikeuskanslerille on tehty noin 1100-1300 kantelua vuodessa.

Käytännössä kantelijalle yleensä varataan tilaisuus antaa vastine viranomaisen selvityksen johdosta. Koska kantelija ei ole kanteluasiassa vastapuolen asemassa, vastineen pyytäminen on asianmukaista jättää tapauskohtaiseen harkintaan. Tämän vuoksi asiasta säätäminen ehdotetussa pykälässä ei ole tarpeen. Harkintaan vaikuttavat myös kiireellisyysnäkökohdat, koska vastine ja mahdollisen lisäselvityksen vaatiminen hidastavat riittävästi selvitetyn asian ratkaisemista.

6 §. *Toimenpiteet.* Pykälässä säädettäisiin oikeuskanslerin toimenpiteistä. Toimenpiteistä säädetään nykyisen ohjesäännön 8 §:ssä. Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Perustuslain säännöksen mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatöimessä päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies ja nämä voivat ajaa syytettä tai

määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Ainoastaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies voivat päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta. Muissa virkarikosasioissa toimivalta on myös asianomaisella yleisellä syyttäjällä.

Rikoslain 40 lukuun sisältyvät virkarikossäännökset uudistettiin rikoslain muuttamisesta annetulla lailla (792/1989). Tällä virkarikoslainsäädännön uudistuksella nostettiin virkarikosten syytekynnystä. Vähäisempien virkavirheiden rikosoikeudellisesta rankaisemisesta luovuttiin, ja näin ollen uudistuksen jälkeen vähäiseksi katsottavia niin tahallisia kuin tuottamuksesta tapahtuneita virkavelvollisuuden rikkomisia ei enää rangaista virkarikoksina. Tilastokeskuksen oikeustilastollisen vuosikirjan vuotta 1998 koskevien tilastotietojen mukaan maassamme nostettiin rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten nojalla syyte kaikkiaan 67 henkilöä vastaan. Rangaistukseen tuomittiin 22 henkilöä. Näistä 11 tuomittiin rikoslain 40 luvun 10 tai 11 §:n yleisten virkarikossäännösten nojalla.

Ylimpien laillisuusvalvojen suorittamassa laillisuusvalvonnassa viranomaisia ohjaava toiminta on muodostunut yhä keskeisemmäksi. Virkasyytteen nostaminen on käynyt melko harvinaiseksi. Se johtuu muun muassa siitä, että selvissä tapauksissa syytteen yleensä nostaa asianomainen yleinen syyttäjä ilman laillisuusvalvojan asiaan puuttumista. Tätä ilmentäisi myös oikeuskanslerin toimenpiteiden järjestys säännösehdoituksessa: Pykälässä huomautus esitetään ennen syytetä.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettaviksi säännökset oikeuskanslerin antamasta huomautuksesta sekä lisäksi viittaus oikeuskanslerin syyteoikeuteen. Huomautusta koskevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi verrattuna nykyiseen ohjesääntöön siten, että huomautuksen antamisen edellytykset määriteltäisiin sanamuodoltaan perustuslain 108 §:ssä säädettyä oikeuskanslerin valvontatehtävää vastaavalla tavalla. Sanamuodon muutos ei kuitenkaan tarkoita huomautuksen käyttöalan asiallista muuttumista. Lisäksi huomautusta koskevaa säännöstä on täsmennetty nimenomaisella maininnalla siitä, että huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle, niin kuin käytännössä toisinaan on menetelty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeus-

kanslerin käsityksen saattamisesta asianomaisen henkilön tai yhteisön tietoon. Käytännössä vähäiset virheet sekä tulkinnanvaraiset tapaukset johtavat yleensä käsityksen lausumiseen tai ohjauksen antamiseen. Käsityksen lausuminen on yleisin oikeuskanslerin toimenpide. Ehdotetun säännöksen sanamuoto on sama kuin nykyisessä ohjesäännössä eikä sen soveltamisalaakaan ole tarkoitus muuttaa. Vaikka laillisuusvalvojan käsityksen lausuminen on katsottava mahdolliseksi ilman nimenomaista lain säännöstäkin, on seuraamusvalikoiman esittäminen kokonaisuudessaan ehdotetussa säännöksessä selvyuden vuoksi tarpeen.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös oikeuskanslerin ryhtymisestä toimenpiteisiin virheellisen päätöksen tai toimenpiteen oikaisemiseksi. Laillisuusvalvonnassa on tärkeätä, että virheellinen päätös tai toimenpide oikaistaan. Laillisuusvalvojan puuttuminen virheelliseen menettelyyn johtaakin usein itseoikaisuun eli viranomaisen itse korjaa virheensä. Myös oikeuskansleri voi tehdä esimerkiksi tuomionpurkukemuksen, jos yleinen etu sitä vaatii. Lisäksi edellä 3 §:n 3 momentin kohdalla selostetussa rangaistustuomioiden tarkastuksessa havaittujen virheiden johdosta joudutaan tekemään purkukemuksia. Purkukemuksia tehdään vuosittain useita. Oikeuskanslerin toimenpiteistä virheellisen päätöksen tai toimenpiteen oikaisemiseksi tai poistamiseksi säädetään nykyisen ohjesäännön 8 §:n 4 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa.

7 §. *Aloiteoikeus.* Pykälä sisältäisi säännöksen oikeuskanslerin aloiteoikeudesta. Nykyisen ohjesäännön 15 §:ssä on samansisältöinen säännös. Laillisuusvalvontaa suoritettaessa havaitaan toisinaan, että säännökset tai määräykset ovat ristiriitaisia tai tulkinnanvaraisia. Aloiteoikeutta on käytetty vain oikeudellista laatua olevien epäselvyyksien korjaamiseksi, ei yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä.

8 §. *Virka-apu.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös oikeuskanslerin oikeudesta saada tehtäviään suorittaessaan virka-apua. Virka-avusta on säännös nykyisen ohjesäännön 17 §:n 1 momentissa. Kysymyksen tulevia virka-apupyynnöitä ovat selvitysten hankkiminen sekä poliisille tehty pyynnöt esitutkinnan tai poliisitutkinnan toimittamisesta. Oikeuskanslerinviraston henkilöstö ei itse suorita kuulusteluja tai muita poliisin tehtäviin kuuluvia tutkintatoimia.

9 §. *Tietojensaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin oikeuskanslerin perustuslain 111 §:ssä säädetystä tietojensaantioikeudesta. Lailla säädettäisiin, että oikeuskanslerilla on oikeus saada tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Vastaava säännös on nykyisen ohjesäännön 17 §:n 2 momentissa. Tietoja voidaan hankkia paitsi kirjallisesti, myös suullisesti. Oikeuskanslerin oikeus saada tarvitsemansa tiedot maksutta perustuu hänen perustuslaissa säädettyyn valvontatehtäväänsä, mutta maksuttomuus on selvyiden vuoksi syytä mainita myös ehdotetussa säännöksessä.

10 §. *Oikeuskansleri.* Pykälässä säädettäisiin oikeuskanslerin tehtävien hoitamisesta ja tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken. Ehdotetut säännökset perustuvat nykyisiin säännöksiin ja vakiintuneeseen käytäntöön.

Pykälän 1 momentin ehdotettu säännös on samansisältöinen kuin nykyisen ohjesäännön 18 §:n 1 momentin säännös. Tämä oikeuskansleria koskeviin säädöksiin vanhastaan sisältynyt säännös korostaa oikeuskanslerin viran hoitamiseen liittyvää henkilökohtaista piirrettä. Laillisuusvalvoja on yksittäisvirkamies, joten kollegisia päätöksiä ei virastossa tehdä. Asetuksessa säädettäisiin, että ratkaisu yleensä tehdään esittelystä, niin kuin nykyisinkin.

Perustuslain 69 §:ssä säädetään oikeuskanslerista, apulaisoikeuskanslerista ja apulaisoikeuskanslerin sijaisesta. Apulaisoikeuskanslerin varamiehen tehtävämike muutettiin apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Ehdotetun pykälän 2 momenttiin otettaisiin perussäännös oikeuskanslerin tehtävien hoitamisesta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi samansisältöiset säännökset tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken kuin nykyisen ohjesäännön 18 §:n 2 momentti. Tehtävien jakamista koskevat yksityiskohtaiset määräykset on nykyisin sisällytetty oikeuskanslerin vahvistamaan oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Ohjesäännön 18 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Oikeuskanslerin tehtävät painottuvat valtioneuvoston valvontaan liittyviin asioihin, ja vastaavasti apulaisoikeuskansleri ratkaisee suurimman osan kanteluasioista.

11 §. *Apulaisoikeuskansleri.* Pykälän 1 ja

2 momenttiin ehdotetaan otettaviksi nykyisen ohjesäännön 19 §:ssä olevat säännökset apulaisoikeuskanslerista. Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri tulee hänen sijaansa ilman eri määräystä ja on toimivaltainen hoitamaan kaikkia oikeuskanslerin tehtäviä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin apulaisoikeuskanslerin sijaisesta. Säännös on samansisältöinen kuin nykyisen ohjesäännön 20 §:n 1 momentin säännös apulaisoikeuskanslerin varamiehestä. Nykyisen käytännön mukaisesti sijainen ei automaattisesti tulisi hoitamaan tätä tehtävää, vaan oikeuskansleri kutsuisi hänet erikseen kirjallisella määräyksellä. Sijaisena olon ajan hän on virkavapaana varsinaisesta virastaan. Jos sekä oikeuskansleri että apulaisoikeuskansleri ovat estyneitä, apulaisoikeuskanslerin sijainen hoitaa myös oikeuskanslerin tehtäviä.

12 §. *Oikeuskanslerinvirasto.* Oikeuskanslerinvirastosta säädetään valtioneuvostosta annettuun lakiin vuonna 1993 lisätyssä 2 a §:ssä sekä nykyisen ohjesäännön 22 §:ssä. Perussäännös oikeuskanslerinvirastosta otettaisiin ehdotettuun lakiin, ja siinä mainittaisiin lyhyesti myös viraston tehtävät. Kuten edellä on todettu, valtioneuvostosta annettua lakia on erikseen ehdotettu muutettavaksi siten, että oikeuskanslerinvirastoa koskeva sääntely siirtyisi lain 1 §:n 3 momenttiin lain 2 a §:n kumoutuessa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asetuksenantovaltuus sekä lisäksi maininta työjärjestyksestä.

13 §. *Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus.* Pykälä olisi samansisältöinen kuin nykyisen ohjesäännön 21 §. Säännös yli 30 päivää vuodessa kestävä virkavapauden myöntämisestä oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille on tarpeen ottaa lakiin, koska perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentin tehtävistä säädetään lailla.

14 §. *Kansliapäällikön nimittäminen.* Perustuslakiuudistuksen yhteydessä virkanimitysvaltaa koskeva sääntely on uudistettu siten, että tasavallan presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla vain kaikkein korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joiden kohdalla nimitysvalta on erityisesti syystä perusteltua osoittaa presidentille. Oikeuskanslerin tehtävien luonteen vuoksi on perusteltua, että oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittäisi tasavallan presidentti eikä valtioneuvosto, jonka toi-

minnan laillisuuden valvonta on oikeuskanslerin keskeisiä tehtäviä. Valtioneuvoston yhteydessä toimivan oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö rinnastetaan ministeriöiden kansliapäälliköihin. Hän osallistuu esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 33 §:ssä säännelyihin valtioneuvoston kansliapäälliköiden säännöllisiin kokouksiin. Tasavallan presidentti on käytännössä yleensä myös määrännyt oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön toimimaan apulaisoikeuskanslerin varamiehenä.

15 §. *Virkasyytepaikka.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi samansisältöinen säännös kuin nykyisen oikeuskanslerinvirastosta annetun asetuksen 11 §:ssä. Asetus on tarkoitus kumota uudella oikeuskanslerinvirastosta annettavalla asetuksella. Virkasyytepaikasta on säädettävä laissa. Kysymys virkasyytteen oikeuspaikasta on erikseen laajemmin selvittävänä oikeusministeriössä.

16 §. *Voimaantulo.* Laki on tarkoitettu saatettavaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 eli samana päivänä kuin uusi perustuslaki. Ehdotetulla lailla kumottaisiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö.

1.2. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

1 §. Tehtävienjakolain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos. Kohdassa olevaa viittaussäännöstä on tarpeen muuttaa uuden perustuslain johdosta. Kyseisessä kohdassa säädetään, että valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun muassa puolustusministeriötä hallitusmuodon 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita lukuun ottamatta. Viittaus hallitusmuotoon lisättiin asian eduskuntakäsittelyssä, ja sillä tarkoitetaan oikeuskanslerin suorittamaa valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaa. Perustuslaissa vastaavat säännökset valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvonnasta ovat 112 §:ssä sekä 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Viittaussäännöksiä perustuslain pykälisiin on omaksutun käytännön mukaan pyrittävä välttämään. Koska lisäksi jouduttaisiin viittaamaan useampaan perustuslain pykälään, on selkeämpää käyttää ehdotettua ilmaisua. Tämä ei asiallisesti muuta tehtävien jakoa puolus-

tusministeriötä koskevassa laillisuusvalvonnassa.

1.3. Pakkokeinolaki

7 luvun 1 §. *Eräiden virkamiesten oikeus käyttää pakkokeinoja.* Pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään, että valtioneuvoston oikeuskansleri saa antaa esituskinnan toimittamaan määräämälleen virkamiehelle oikeuden käyttää pakkokeinoja pakkokeinolain mukaisesti määräyksessä mainitussa laajuudessa. Säännös ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

Säännös on liittynyt oikeuskanslerin tehtäviin ylimpänä syyttäväviranomaisena. Ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin valtakunnansyyttäjälle 1 päivänä joulukuuta 1997. Mikäli oikeuskanslerin käsiteltävänä olevassa asiassa on tarpeen suorittaa esitutkinta tai poliisitutkinta, oikeuskansleri pyytää tutkinnan suorittamista virka-apuna. Ehdotukseen valtioneuvoston oikeuskanslerista annettavasta laista sisältyy säännös (8 §) oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua.

2. Tarkeimmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n nojalla annettaisiin asetus oikeuskanslerinvirastosta. Asetuksella kumottaisiin aikaisempi asetus oikeuskanslerinvirastosta. Asetuksessa olisivat säännökset ainakin oikeuskanslerinviraston organisaatiosta, virkamiehistä ja asioiden ratkaisemisesta. Lisäksi yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Luonnos asetukseksi oikeuskanslerinvirastosta on liitteenä. Asetusluonnos on asiasisällöltään samanlainen kuin nykyinen asetus oikeuskanslerinviraston virkamiesten nimittämistä lukuun ottamatta.

3. Voimaantulo

Ehdotetut lait pakkokeinolain muuttamisesta annettua lakia lukuun ottamatta ovat yhteydessä uuden perustuslain voimaantuloon. Niillä toteutettaisiin lähinnä uudesta perustuslaista johtuvat välttämättömät muutokset. Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

4. Säättämismääräys

Ehdotettu laki valtioneuvoston oikeuskanslerista sisältäisi uuden perustuslain edellyttämät täsmentävät säännökset laillisuusvalvontatehtävän hoitamisesta ja eräistä siihen liittyvistä valtuuksista. Lakiehdotus on sopusoinnussa uuden perustuslain säännösten kanssa, ja se voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämismääräyksessä.

Tehtävienjakolaki on aikaisemmin ollut luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki, jonka muuttaminen edellytti perustuslain säättämismääräystä, jos muutokset olisivat laajentaneet siinä säädettyjä poikkeuksia. Uuden perustuslain voimaantulo kuitenkin poistaa lain poikkeuslakiluonteen, sillä perustuslain 110 §:n 2 momentissa annetaan valtuutus

säättää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Tehtävienjakolakiin nyt ehdotettu muutos on luonteeltaan lähinnä tekninen tarkistus, joka ei supista kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaa. Näin ollen muutos ei vaadi perustuslain säättämismääräystä.

Pakkokeinolakiin ehdotettu muutos ei ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa, joten tämäkin muutos voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämismääräyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**valtioneuvoston oikeuskanslerista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitetusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetään.

2 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aiheita, hän voi merkitä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §

Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtä-

vien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyn tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §

Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on perusteita epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheita. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

5 §

Asian selvittäminen

Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos on syytä olettaa, että asia antaa aiheita oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisölle on vartava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §

Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

7 §

Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkin-
toja.

8 §

Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §

Tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitseman-

sa tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä.

10 §

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

11 §

Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §

Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §

*Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin
virkavapaus*

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §

Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §

Virkasyytepaikka

Oikeuskanslerinvirastossa asioita esittelevää virkamiestä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2.

Laki**valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 21 päivänä joulukuuta 1990 annetun lain (1224/1990) 1 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1469/1995, seuraavasti:

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja Suomen osallistumisesta

Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/1984) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

3.

Laki**pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §	
Tällä lailla kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun pakkokeinolain (450/1987) 7 luvun 1 §:n 1 momentti.	Tämä laki tulee voimaan kuuta 2000.	päivänä

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Tarja Halonen*

2.

Laki**valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 21 päivänä joulukuuta 1990 annetun lain (1224/1990) 1 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1469/1995, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä hallitusmuodon 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/1984) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, *valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimen laillisuuden valvontaa* lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/1984) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

Asetus

oikeuskanslerinvirastosta

Oikeusministerin esittelystä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (/) 12 §:n nojalla:

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (/).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muistakin oikeuskanslerinvirastoa koskevista hallintoasioista.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia ja nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihteereitä sekä muita virkamiehiä. Oikeuskanslerinvirastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henki-

löstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Oikeuskanslerinvirastossa asioita esittelevät 1 momentissa mainitut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, hyvä perehtyneisyys valtion hallintoon ja kokemusta tuomarin tehtävissä sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, hyvä perehtyneisyys tuomarin tehtäviin tai hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;

3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä hyvä perehtyneisyys tuomarin tehtäviin tai hallintotoimiin;

4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto; sekä

5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimitetään oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä on säädetty erikseen.

Esittelijäneuvoksen, osastopäällikkönä, virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävän muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu oikeuskanslerinviraston virkamiehelle. Päätösvalan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin pääte. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

